



Texto Para Discussão
Número 16

**Práticas Orçamentárias Participativas:
Um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas**

Carlos A. C. Ribeiro
Walter T. Simon

Departamento de Economia

FEGV
EAESP

Práticas Orçamentárias Participativas: Um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas*

Carlos A. C. Ribeiro**

Walter T. Simon***

1. Introdução

As práticas orçamentárias modernas têm introduzido inovações nas formas de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público municipal. Essas inovações respondem aos desafios impostos por novas dinâmicas e ambientes mais complexos em que as municipalidades estão inseridas.

Ao contrário das práticas orçamentárias tradicionais, cujo objetivo último é permitir o controle financeiro, as práticas modernas visam, acima de tudo, responder a realidades políticas, desenvolver programas funcionais e avaliar a efetividade e eficiência da prestação de serviços públicos. Adquirem assim um caráter multi-dimensional, onde se procura combinar planejamento e análise com o custo de programas.

Nesse contexto, as experiências de cidades¹ como Yokohama (Japão), Portland (EUA) e Ontário (Canadá) ilustram de que modo as diversas dimensões das inovações introduzidas têm contribuído para atender às demandas da comunidade.

* Artigo a ser publicado na Revista de Administração Pública da FGV/RJ.

** Agradecemos a Manuela Leite de Godoy Camargo pela imprescindível colaboração na elaboração do artigo. Aldaiza Sposati e Henrique Fingerhann fizeram críticas e sugestões importantes. Agradecemos igualmente às seguintes pessoas que forneceram informações acerca das práticas participativas das cidades analisadas: Cláudia Castelo Branco, José Nivaldo G. Cordeiro, Diana T. di Giuseppe, Odônio dos Anjos Filho, Augusto Pereira Filho.

*** Professor do departamento de Planejamento e Análise Econômica da EAESP/FGV. Mestre em Economia de Empresas pela EAESP/FGV. (Endereço: Av. 9 de Julho, 2029 - 9º - 01313 - São Paulo, SP)

**** Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional. Pós-graduado em Economia pelo IPE/USP.

¹. Sobre a experiência de Yokohama, veja Saigo (1981); Portland, veja Clary (1986); Ontário, veja McCann (1988).

As cidades brasileiras de São Paulo, Santos e Jaboticabal, entre outras, deram o primeiro passo nessa direção com a adoção da participação popular na elaboração do orçamento. Se consideradas as práticas tradicionais de elaboração orçamentária adotadas pela maioria dos municípios brasileiros pode-se pensar o orçamento participativo como uma inovação no cenário das Finanças Públicas no Brasil.

A participação popular na elaboração do orçamento pode ser observada em municípios brasileiros sob a administração de políticos do Partido dos Trabalhadores. No entanto, a adoção deste tipo de prática não é exclusiva de administrações de orientação semelhante à desse partido². As prefeituras das cidades de Yokohama e Portland, entre outras, de orientação ideológica diversa, têm se valido com sucesso da participação dos cidadãos na elaboração dos orçamentos municipais, usando-a para atender melhor às necessidades de suas populações.

A avaliação dos resultados das práticas orçamentárias participativas poderia responder em que medida esta inovação representa uma ferramenta de gerenciamento mais eficaz do que aquelas atualmente em uso. Uma implicação direta desta avaliação pode ser a utilização destas práticas por prefeituras de outras administrações.

Este trabalho pretende sugerir critérios para avaliar o sucesso da adoção de práticas orçamentárias participativas, bem como os efeitos dessas práticas na modernização das administrações municipais.

A seção 2 deste artigo procura traçar um perfil de três municípios (São Paulo, Santos e Jaboticabal) nos quais foram implantadas práticas orçamentárias participativas. Pretende-se mostrar que as diferentes dimensões demográficas de cada município favorecem a implantação de formas distintas de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento.

². é possível identificar experiências precursoras como a de Lajes (SC) e Piracicaba (SP), cujas administrações ligadas ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) utilizaram processos participativos na elaboração do orçamento no início da década de 80. Sobre estas experiências veja DEBATE: PODER LOCAL (1981). No decorrer da década de 80, outros municípios como Rio Branco (AC) [Reston & Rocha (1985)] e Vila Velha (ES) [Bossois, I. L. (1987)] adotaram práticas participativas orçamentárias.

A seção 3 discute o método utilizado para promover a participação dos cidadãos nas questões orçamentárias nas três cidades analisadas. Como poderá ser observado, a forma de implementação do método varia entre esses municípios. Paralelamente, verifica-se um processo de adaptação e ajustamento do mesmo. Além disso, por ser prática recente, ainda não foi institucionalizada, requisito essencial para o sucesso deste processo.

A seção 4 tem como objetivo delinear alguns critérios de avaliação utilizados em cidades de outros países, nas quais as práticas participativas constituem uma norma. A partir daí, sugere-se uma metodologia mais estruturada e efetiva de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento. Face à essa metodologia discute-se a viabilidade de avaliar-se a experiência concreta dos municípios paulistas.

A seção 5 apresenta os procedimentos alternativos de participação popular utilizados por administrações públicas de outros países, a saber: Auburn, Portland e o Estado de Minnesota, nos EUA, além de Yokohama, no Japão. Trata-se da apresentação de formas alternativas de participação dos cidadãos, enriquecendo o cenário de possibilidades de organização e implementação de procedimentos participativos.

2. Os perfis dos municípios

As práticas orçamentárias municipais diferem em municípios de portes diferentes; Cope (1986), em pesquisa realizada para municípios americanos, fornece algumas dimensões por meio das quais se constata esse fato. Por exemplo, no que tange à responsabilidade pela preparação do orçamento, 80% das cidades com mais de 250.000 habitantes têm um Departamento de Orçamento (*Budget Central Office*), proporção que cai para 46% em cidades de 100.000 a 250.000 habitantes.

O tamanho das cidades também influi no tipo de equipamento utilizado na preparação do orçamento. Todas as cidades com mais de 250.000 habitantes usam computadores, com predomínio de microcomputadores (84%). As cidades grandes (mais de 500.000 habitantes) e pequenas (entre 10.000 e 50.000 habitantes) têm preferência por minicomputadores.

Quando se considera a apresentação do orçamento, os dados indicam que 3/4 das cidades americanas utilizam o orçamento tradicional, linha a linha (*line budget*), seguido do orçamento por projeto (*program budget*). A distinção entre esses dois tipos de orçamento será analisada na próxima seção.

O uso de indicadores de desempenho associados ao orçamento constitui outra dimensão importante. Em cidades com mais de 25.000 habitantes, o uso desses indicadores atinge 50%, proporção que se eleva a 80% nas cidades com mais de 100.000 habitantes.

Assim, a análise de algumas dimensões das práticas orçamentárias de municípios americanos (i.e., órgãos responsáveis pela preparação, tipo de equipamento utilizado, formas de apresentação, uso de indicadores de desempenho) revela que o tamanho dos municípios afeta o modo de elaborar e apresentar o orçamento. Nota-se que, do ponto de vista organizacional, uma cidade pequena necessita de uma estrutura para a preparação do orçamento diferente da que uma cidade média ou grande necessita. As cidades grandes estão totalmente informatizadas e nelas existe um departamento de orçamento, o que reflete a necessidade de criação de um aparato organizacional adequado para lidar com uma grande massa de dados.

Neste artigo a análise é centrada em 3 municípios paulistas de tamanhos diferentes: Jaboticabal, Santos e São Paulo. Esses municípios têm em comum a adoção, por suas administrações, de práticas orçamentárias participativas no processo de elaboração do orçamento. Esta opção está ligada à eleição, nessas cidades, de prefeitos pertencentes aos quadros do Partido dos Trabalhadores³, em 1988.

Alguns indicadores orçamentários, econômicos e organizacionais (veja Quadro 2.1) distinguem as realidades de uma cidade média, grande ou megalópole. Por exemplo, o número de bairros e regiões administrativas de cada cidade pode ser importante, enquanto divisão geográfica para a realização das audiências públicas. Como se verá adiante, as audiências públicas são definidas por região geográfica e por assunto.

³. Sobre a concepção do Partido dos Trabalhadores acerca de participação popular e administrações municipais veja Kittar (org.) (1992), p.23-5.

Quadro 2.1

Os perfis dos municípios comparados
(Dados para 1991)

Indicadores/Cidades	Jaboticabal	Santos	São Paulo
Receita Municipal	Cr\$ 1.017.742.961 US\$ 13.569.906	Cr\$ 11.187.926.149 US\$ 149.172.348	Cr\$ 1.199.865.800.000 US\$ 2.727.358.235
Dívida Total	Cr\$ 318.086.769 US\$ 4.241.156	Cr\$ 3.707.092.587 US\$ 49.427.901	Cr\$ 449.006.900.766 US\$ 1.020.616.360
População (habitantes)	59.872	428.526	9.480.427
Veículos			
Número absoluto	11.150	91.497	3.614.799
Por 100 habit.	18	21	33
Telefones			
Número absoluto	7.546	148.756	1.005.465
Por 100 habit.	13	35	11
Renda per capita	US\$ 6.000	US\$ 3.480	US\$ 8.154
Bairros ou distritos	55	31	96
Funcionários Públicos			
Número absoluto			
Ativos	1.020	8.208	147.577
Inativos	280	2.090	126.104
Total	1.300	10.298	273.681
Por 100 habitantes			
Ativos	1,7	1,9	1,5
Inativos	0,5	0,5	1,3
Total	2,2	2,4	2,8

Fontes: Fundação SEADE

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Prefeitura Municipal de São Paulo

Prefeitura Municipal de Santos

Prefeitura Municipal de Jaboticabal

IBGE

Introduzir práticas orçamentárias participativas em uma cidade como São Paulo, de 9,5 milhões de habitantes, US\$ 2,7 bilhões de receita orçamentária e renda *per capita* de mais de US\$ 8.000 é mais complexo do que fazê-lo numa cidade do porte de Jaboticabal, com população e receita orçamentária aproximadamente

160 vezes menores, apesar da renda *per capita* não ser muito diferente*.

Três aspectos tornam essa tarefa mais complexa numa grande cidade: a organização (ou seja, de que modo promover a participação popular, a definição de alternativas e locais), a coordenação (como homogeneizar os resultados e garantir que as informações sejam processadas em tempo hábil) e a integração (de que modo as informações recebidas poderão ser integradas à proposta orçamentária). Uma vez que esses aspectos devem ser distintos em cidades de tamanhos diferentes, espera-se que as práticas orçamentárias também o sejam. Por exemplo, na definição das alternativas para promover a participação popular a cidade de São Paulo deverá fazer uso, além das audiências públicas, de outros métodos, tais como pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento, etc. Mas em Jaboticabal, cidade com população equivalente à de um bairro de São Paulo, é desnecessário o uso de todas essas alternativas.

Em suma, tamanhos diferentes de cidades apresentam graus variados de problemas para a implantação de práticas participativas. Em consequência, é válido supor que os resultados dessas práticas sejam divergentes entre as diferentes cidades.

3. Orçamento participativo: o método

A contabilidade dos municípios brasileiros é baseada em técnicas orçamentárias tradicionais, com alguns elementos da técnica de orçamento por projeto.

O orçamento tradicional, linha a linha, é constituído de uma listagem de contas, em que cada conta aparece, de maneira geral, apenas uma vez. Para cada conta há um valor total previsto, não sendo relevante se esta conta será alocada em apenas um projeto, departamento ou secretaria. Um exemplo de conta dentro de um orçamento tradicional seria *material de consumo*. Os valores de gastos previstos serão alocados em vários setores e em inúmeros projetos, fato sabido, mas irrelevante para a técnica orçamentária tradicional. O mesmo acontece com as contas de receita. Os valores da conta de receita *empréstimos* são quase sempre alocados em vários projetos, o que é igualmente

*. Todos os dados mencionados referem-se ao ano de 1991.

irrelevante, pois o objetivo principal de um orçamento tradicional é manter o controle dos gastos.

No orçamento por projetos há, no lugar da lista de contas, uma lista de projetos e programas. Dentro destes, está a lista de contas. As contas, dessa forma, repetem-se várias vezes, pois em cada projeto há um valor previsto para cada conta. O total de recursos previstos pode ser obtido de duas formas: pela soma dos valores dos projetos e programas ou pela soma dos valores das contas. No primeiro caso pode-se examinar claramente as prioridades do orçamento, já que os projetos e programas têm objetivos definidos. Na totalização por contas, pode-se determinar a composição total do orçamento examinando os totais previstos para investimento, folha de pagamento ou custeio da administração.

Os principais objetivos, no orçamento por projetos, são o acompanhamento do desenvolvimento dos projetos e a avaliação de sua *performance*. Por esta razão, a execução orçamentária é feita por projetos, ao contrário do orçamento tradicional, no qual a execução é feita por contas. Normalmente, os gastos são confrontados com os objetivos dos projetos, que podem ser financeiros ou não. Exemplos de objetivos não-financeiros são: a construção de um determinado número de casas populares, a redução dos índices de criminalidade, a prestação de atendimento hospitalar satisfatório ou a realização de desfiles de escolas de samba.

No Brasil, a contabilidade municipal adota um sistema orçamentário misto. Ao invés de restringir-se à definição de contas em torno dos grandes agregados, subdivide gastos através de critérios muitas vezes ilógicos e não procede à soma dos subtotais. Em um orçamento por projetos completo, cada projeto possui um subtotal, mas cada conta também pode ser totalizada. Desta forma é possível conhecer não apenas os gastos com pessoal em um projeto, mas também o total de gastos com pessoal de toda a organização. O mesmo acontece com *material de consumo*, com as receitas e com todas as contas que aparecem em mais de um projeto. Esta situação é possível graças a uma nomenclatura padrão e a critérios rígidos na definição das contas. Na contabilidade municipal brasileira, por sua vez, a totalização não é feita; muitas vezes há critérios diferentes no registro de contas aparentemente semelhantes e contas com nomes diferentes

abrangem os mesmos itens de gastos ou de receitas. Por isso, para tornar a contabilidade pública brasileira mais transparente, são necessárias alterações metodológicas.

Como vimos, o orçamento tradicional não permite a avaliação de performance, nem é este seu objetivo. No orçamento tradicional a ênfase está no controle de gastos e não há o acompanhamento de projetos. As despesas e receitas são sempre contabilizadas de maneira agregada, sendo inviável seu controle por projeto ou programa. Desta forma, não é possível estabelecer critérios orçamentários para a aferição do cumprimento de metas de projetos ou programas. Esta é a razão pela qual as propostas de implantação de orçamentos participativos sempre partem da implantação de orçamentos-programa, de orçamentos por projeto. Nestes, a ênfase está no acompanhamento e na avaliação dos projetos e o controle de gastos é um objetivo secundário, ainda que fundamental.

No entanto, orçamento por projeto não é sinônimo de orçamento participativo. A principal característica do primeiro é o agrupamento dos itens orçamentários por projetos, e não a participação popular. As práticas orçamentárias participativas, em orçamentos públicos, podem ser definidas como sendo práticas orçamentárias em que as decisões quanto à alocação dos recursos (receitas e despesas) são tomadas levando-se em consideração a opinião direta da população e não apenas a opinião de seus representantes eleitos.

As três administrações pesquisadas neste trabalho partiram de metodologias bastante semelhantes, seguindo os esquemas da figura 3.1, abaixo. O elemento básico de participação popular na elaboração dos orçamentos destes três municípios são as audiências públicas.

Figura 3.1

Orçamento Participativo: o esquema de audiências públicas



Acompanhando o esquema acima, nota-se a existência de dois processos básicos, através dos quais as prefeituras pesquisadas buscaram implementar o orçamento participativo. Denominamos tais processos indutivo e dedutivo.

No processo dedutivo a primeira etapa é a preparação de uma proposta orçamentária inicial. As secretarias municipais apresentam pré-projetos, que são consolidados (em geral pelas secretarias de finanças e de planejamento). Esta primeira proposta consolidada é levada às audiências públicas, onde é discutida. As sugestões populares são anotadas e, eventualmente, incluídas na proposta orçamentária. Uma nova proposta é apresentada à população, já com as sugestões populares, em audiência pública. Novas críticas e sugestões são ouvidas, mas a finalidade principal desta etapa é justificar a inclusão ou não das sugestões populares. A proposta orçamentária é fechada e a seguir entregue à Câmara Municipal.

No processo indutivo a primeira etapa consiste em ouvir a opinião popular em audiências públicas, abertas a qualquer interessado, mas divulgadas apenas em determinada região ou bairro. Os resultados destas audiências são consolidados e eventualmente incluídos no orçamento. Este é revisto e, em seguida, é convocada uma audiência pública final, na qual são justificadas as opções feitas pela administração e, eventualmente, aceitas novas sugestões. A proposta orçamentária é fechada e entregue à Câmara Municipal.

Esses esquemas sofreram variações nas três cidades examinadas, adaptando-se às condições locais. Examinaremos, pela ordem, a evolução das práticas orçamentárias participativas em Jaboticabal, Santos e São Paulo. É importante, também, ressaltar que um dos principais objetivos da participação popular, para o Partido dos Trabalhadores, é democratizar o conhecimento do Estado e sua apropriação pela sociedade, através da promoção da cidadania.

Em Jaboticabal, assim como nas outras cidades pesquisadas, o orçamento participativo foi implementado já no primeiro ano de governo. A administração local adotou o processo indutivo. A convocação da população foi feita através das rádios locais e do jornal da cidade. As discussões começaram sem que a administração levasse às audiências um pré-projeto de orçamento. Houve a intenção de ouvir a população para determinar seus verdadeiros interesses, evitando-se qualquer sugestão prévia. Das audiências participaram o prefeito e a maior parte dos secretários municipais, especialmente os titulares das secretarias-fim, tais como saúde e educação. Os resultados foram aquém do esperado quanto às sugestões da população, uma vez que estas restringiram-se a algumas poucas reivindicações pontuais, enquanto se esperavam sugestões para a elaboração de projetos ou de mudanças nos serviços prestados pela prefeitura.

No segundo ano de governo optou-se por uma outra metodologia: a população foi convocada apenas para opinar sobre uma proposta acabada. Apenas doze pessoas compareceram. Durante o terceiro ano planejava-se repetir a experiência do primeiro ano, mas uma greve do funcionalismo municipal prejudicou a realização das assembléias. Para o último ano de governo, está prevista a mesma metodologia do primeiro ano.

Em Jaboticabal, as únicas organizações da sociedade civil a participarem do processo foram as associações de bairro. Mesmo assim, sua participação foi bastante fraca.

A administração municipal de Santos usou o processo dedutivo. A discussão, no primeiro ano da administração, foi feita por região. A partir de 1990, o segundo ano de governo, a discussão passou a ser feita por setor, em torno das secretarias-fim (educação, saúde, transporte, etc). No terceiro ano, como em Jaboticabal, uma greve dos funcionários públicos inviabilizou boa parte do processo.

No primeiro ano de governo, a discussão partiu de uma proposta orçamentária consolidada pelas secretarias de finanças e de planejamento, a partir de propostas das secretarias-fim. Esta proposta consolidada foi apresentada nas regiões em que a cidade foi subdividida. Presentes às discussões estiveram a maior parte dos secretários titulares das secretarias fim, o secretário de finanças e técnicos envolvidos na elaboração da proposta orçamentária. A participação das sociedades de bairro (em Santos, "sociedades de melhoramento") foi bastante ativa, delas partindo a maior parte das sugestões populares quanto a projetos, alterações na cobrança de impostos e avaliação das necessidades de serviços públicos. As entidades de classe, como Sindicato de Portuários e OAB, também participam de forma ativa e organizada das discussões orçamentárias. Estas organizações levaram a mudanças na discussão do orçamento: a discussão passou a ser por assunto e não por região e já há um certo acompanhamento da execução orçamentária.

Assim, a partir do segundo ano de governo, a discussão orçamentária passou a ser feita por área de atuação: uma discussão sobre o programa de saúde, outra sobre transportes e assim por diante. Os secretários ligados aos programas e projetos discutidos participaram das discussões, juntamente com o secretário de finanças e seus técnicos. A proposta orçamentária inicial passou a ser elaborada pela Secretaria de Finanças. Este esquema mostrou-se mais produtivo que o anterior, evitando-se a dispersão, consequência do grande número de assuntos abordados em uma única reunião e obtendo-se mais e melhores sugestões.

Em Santos, novamente, uma greve do funcionalismo municipal inviabilizou boa parte da discussão no terceiro ano de governo.

Em São Paulo, o primeiro orçamento-programa que contou com a participação popular em sua elaboração foi o de 1990. A grosso modo, o processo* de elaboração iniciou-se a partir dos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP) existentes em cada administração regional. Os Núcleos incumbiram-se de apresentar, em reuniões plenárias, as propostas à população, para discussão e definição de prioridades. Num segundo momento, os NRP's analisaram e reorganizaram as prioridades definidas nas audiências e encaminharam-nas à Secretaria Municipal de Planejamento. Com base nessas informações, a prefeitura, em conjunto com as diversas secretarias e órgãos técnicos, procurou compatibilizar as reivindicações setoriais e regionais com o seu plano global para a cidade. Em seguida, as propostas foram novamente discutidas em audiências públicas. Os ajustes e modificações foram realizados e a proposta orçamentária enviada à Assembléia.

Nos anos subseqüentes, este esquema sofreu algumas alterações. Por exemplo, a participação da população em 1991 teve lugar a partir de um pré-projeto elaborado pelas secretarias municipais. As audiências públicas realizadas tiveram como objetivo principal informar a população das prioridades estabelecidas pela prefeitura. Para o orçamento programa de 1993, pensa-se em utilizar esquema semelhante ao do orçamento de 1990, com o intuito mais de consultar do que de informar a população das prioridades a serem estabelecidas.

Além das audiências públicas, a administração paulistana realiza pesquisas de opinião, com três objetivos: avaliar a qualidade dos serviços públicos, avaliar a imagem da administração e obter subsídios para a escolha entre diferentes projetos. Estas pesquisas são realizadas, em geral, após campanhas publicitárias, não tendo periodicidade definida. Foi a partir de pesquisas de opinião que a administração municipal decidiu priorizar, por exemplo, a reurbanização do Vale do Anhangabaú, na região central da cidade, apesar de seu comprometimento com as obras na periferia da cidade.

Como vimos, as prefeituras analisadas adotaram tanto processos indutivos quanto dedutivos. Podem ser identificadas algumas diferenças quanto aos resultados e objetivos dos dois

*. Para maiores detalhes sobre a questão organizacional, veja "Esse dinheiro também é seu", Secretaria de Comunicação e Imprensa da Prefeitura de São Paulo, 1989.

tipos de processo. Os processos de caráter indutivo teriam por objetivo obter sugestões espontâneas e novas, enquanto os de caráter dedutivo seriam mais apropriados para a obtenção de sugestões populares capazes de aperfeiçoar as propostas da administração e de conferir-lhes legitimidade.

Há também outros tipos de procedimentos que podem ser classificados nas categorias indutivo e dedutivo, se for aceita a definição do parágrafo anterior. Entre os procedimentos indutivos estariam o atendimento telefônico à população e a abertura de canais que permitissem (e, mesmo, estimulassem) a apresentação de propostas por entidades da sociedade civil ou por simples indivíduos. Instrumentos de caráter mais dedutivo, apropriados para obter a aprovação da população, seriam as pesquisas de opinião sobre a qualidade de um serviço público ou aceitação de um projeto, se realizadas após uma campanha publicitária.

A experiência dos municípios paulistas que introduziram práticas orçamentárias participativas revela algumas características comuns: uma evolução no sentido de buscar o aperfeiçoamento das técnicas inicialmente propostas, ao lado da ausência de uma metodologia claramente definida para promover a participação popular na elaboração do orçamento, ao que se soma a falta de institucionalização do processo. Falta às metodologias propostas uma melhor definição quanto aos objetivos e, portanto, também quanto às formas de avaliação de sua eficácia no cumprimento destes objetivos, inclusive sobre a eficácia da participação popular. Por outro lado, em decorrência da não-institucionalização do processo, sua vulnerabilidade é grande a ponto de poder ser cancelado em virtude de greves, como de fato ocorreu em Santos e Jaboticabal. Estas preocupações estão presentes nas administrações analisadas, como pode ser notado na busca por novas soluções e métodos alternativos*.

*. No final de 1991, foi implantado em Santos um serviço de atendimento dos cidadãos por telefone, o 156, com o objetivo explícito de agilizar a comunicação entre a população e a prefeitura. Todo e qualquer comentário, sugestão ou reclamação que envolva atividades de responsabilidade da administração municipal pode ser feito através deste telefone e a administração compromete-se a dar uma resposta em até 48 horas.

4. Critérios de avaliação

Uma das preocupações das administrações municipais em cidades americanas é estabelecer indicadores de qualidade da prestação de serviços públicos, de produtividade e medidas acerca do cumprimento das metas de governo. Essa preocupação decorre da visão de que as políticas públicas devem refletir de modo mais acurado as demandas de uma comunidade.

No entanto, antes da implantação de um sistema de avaliação, é necessário que alguns pressupostos à implementação de um programa de participação estejam presentes. Crosby (1986) lista uma série de pressupostos ou critérios para que a utilização das práticas participativas seja bem sucedida, que podem ser descritos da seguinte forma:

a) a seleção dos participantes deve ser feita de modo a conferir a maior representatividade possível ao grupo de participantes e, ao mesmo tempo, impedir qualquer possibilidade de manipulação. Sugere-se que a participação não deva ser aberta a todos os interessados, pois isso pode inviabilizar o processo ou facilitar sua manipulação; no entanto, a representação de todos os interessados deve estar garantida, para que o processo seja legítimo.

b) os procedimentos participativos devem estar integrados ao processo decisório; ou seja, os procedimentos não devem ser "para inglês ver", implicando tanto no levantamento de questões novas como na oportunidade de discutir todo e qualquer tema relevante, levando inclusive a uma eventual mudança de rumos, após a consulta aos cidadãos. A questão da discussão de problemas relevantes tem a ver, por exemplo, com o fato de ser discutido o lugar onde deve ser feita uma obra, sem que seja questionada a realização da obra, em si mesma.

c) a flexibilidade está relacionada com a possibilidade de utilização de diferentes combinações de instrumentos de participação popular; ou seja, o processo de participação pode funcionar melhor se métodos diferentes forem utilizados, isolada ou combinadamente, possibilitando a adaptação do processo a situações diversas.

d) a avaliação do programa participativo deve ser feita sistematicamente, ano a ano, seja em termos de produtividade,

efetividade, eficácia ou relação custo/benefício; nas práticas participativas adotadas pelas cidades analisadas na seção 5, as mudanças fundamentais em direção ao aperfeiçoamento dos métodos foram proporcionadas pela avaliação anual.

Assim, a avaliação aparece como pressuposto para o sucesso de um programa participativo. Contudo, sem a determinação de certos elementos, a avaliação de um programa não pode ser realizada de modo satisfatório. Em consequência, fica difícil determinar se um processo de participação é ou não efetivo⁷. Ao elaborar um programa de participação popular, a fim de que seja possível avaliá-lo, deve-se definir:

a) *o objetivo da participação* - por exemplo, se o objetivo é informar a população de uma dada questão, ou é obter a participação da população na elaboração de um projeto, ou em sua implementação, etc.

b) *as metas quantitativas* - estabelecido um determinado objetivo, deve-se quantificá-lo. Por exemplo, se o objetivo é informar a população, qual a porcentagem da população ou o número de pessoas que se deseja informar; se o objetivo é obter a participação na elaboração (ou implementação, ou avaliação) de um projeto, deve-se definir: 1) o modo através do qual se espera que a população participe, 2) de quem se espera a participação (de toda a população da cidade, ou do bairro, ou somente dos representantes de associações de bairro ou de classe, etc) e 3) como as pessoas serão selecionadas; e

c) *a relação entre a participação e a obtenção de efeitos desejados* - deve ficar claro para a população envolvida no programa, de que forma e em que medida os resultados de uma dada questão (elaboração, implementação, ou mesmo informação sobre o projeto) serão determinados pela sua participação.

Além destes fatores obrigatórios, há necessidade de definir a relação causal existente entre a atividade participativa e o objetivo principal do processo, bem como o modo através do qual tal relação será comunicada aos participantes do processo. Em outras palavras, deve haver uma identificação clara do papel da

⁷. A discussão acerca dos critérios para medir a efetividade da participação popular baseia-se em Rosener (1988).

participação popular e, não menos importante, este papel deve ser conhecido pelos participantes do processo.

A definição clara dos tópicos acima descritos possibilitaria uma avaliação da eficácia dos programas de participação. Entende-se por definição clara não apenas a reflexão sobre o assunto, mas a produção de um documento de divulgação, acessível a todos os cidadãos, bem como a realização de avaliações periódicas dos programas de participação popular.

Algumas medidas de eficácia podem ser definidas a partir do sistema de avaliação. Por exemplo, se a participação popular na elaboração do orçamento é feita por meio de audiências públicas, duas medidas quantitativas podem ser geradas: uma relativa à representatividade da audiência pública (enquanto forma que procura promover a participação popular) e outra relativa ao grau de incorporação das decisões tomadas em audiência no orçamento. A aferição da representatividade da audiência pode ser realizada calculando-se a proporção entre o número de cidadãos presentes à audiência e o número de habitantes da região (ou do bairro) e comparando-se essa proporção com um parâmetro definido por métodos estatísticos (amostragem casual simples). Outra abordagem pode examinar a qualidade dos participantes, estabelecendo metas quanto ao número de representantes de associações de bairro, ou de associações de classe, ou de partidos políticos.

A integração das decisões no processo orçamentário, por sua vez, exige um sistema de classificação das propostas. Este sistema permite classificar as propostas segundo sua incorporação ou não ao orçamento e de acordo com o momento em que tal fato ocorrerá. Desse modo, três alternativas surgem: a) proposta a ser atendida no mesmo ano fiscal; b) proposta a ser atendida nos anos fiscais subsequentes; c) proposta não atendida. A obrigação dos administradores classificarem as propostas e comunicarem ao público os resultados das audiências públicas exerce pressão para que as metas orçamentárias sejam efetivamente cumpridas.

Entretanto, pode-se argumentar que, a depender do objetivo da participação popular (por exemplo, a promoção da cidadania), a avaliação desempenha um papel secundário. Neste caso, a própria introdução das práticas participativas seria suficiente para que se atinja o objetivo. O fato ocorrido em Jaboticabal, onde a uma audiência pública compareceram apenas 12 pessoas, enfraquece

argumentos dessa natureza. A introdução da participação popular é antes de tudo uma condição necessária à promoção da cidadania, mas não suficiente.

A avaliação dos programas de participação é de aplicação complexa, quando se analisa o ambiente em que ocorrem os programas de participação no Brasil. Tal complexidade, principalmente nos municípios paulistas em estudo, decorre da absoluta falta de definição dos elementos acima descritos, em praticamente todos os programas. Por exemplo, é impossível avaliar satisfatoriamente o programa de participação orçamentária de São Paulo, pois não se sabe se seu objetivo é informar os cidadãos acerca do orçamento, ou integrá-los à elaboração do mesmo. No entanto, há metodologias de avaliação que podem ser aplicadas com relativa facilidade, na elaboração e implementação de programas de participação popular, tornando-os passíveis de avaliação.

5. Formas alternativas de participação popular

Outras formas de participação, combinadas com as audiências públicas, podem tornar o processo mais efetivo, tanto para a promoção da cidadania como para os demais objetivos de governo. Por exemplo, as pesquisas de opinião (*citizen surveys*), os painéis (*citizen panels*), e a assessoria dos comitês de orçamento constituem outras formas de promoção da participação popular, úteis em questões orçamentárias.

A melhor maneira de descrever o *modus operandi* dessas alternativas é situá-las no contexto em que foram desenvolvidas. Começemos com o caso de Auburn e o uso sistemático das pesquisas de opinião.

A pesquisa de opinião numa cidade pequena

O uso da pesquisa de opinião em Auburn (EUA) demonstra como a participação pode ser estimulada. A pesquisa de opinião ganhou adeptos nos governos locais americanos porque os mecanismos então existentes para obter a opinião dos cidadãos não eram confiáveis e, sendo assim, não serviam para uma avaliação sistemática dos serviços municipais, não refletindo o interesse da comunidade como um todo. A cidade de Auburn é uma comunidade universitária de 35.000 habitantes e usa a pesquisa de opinião para a

elaboração do orçamento municipal há 6 anos. Ao longo desse período, tornou-se o elemento principal no estabelecimento de prioridades no orçamento e na elaboração e execução de políticas públicas, pois os dirigentes municipais convenceram-se da utilidade prática dos dados fornecidos pelas pesquisas de opinião.

A pesquisa foi desde o início conduzida pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Auburn e consiste na elaboração, aplicação, tabulação, utilização e posterior divulgação de questionários com perguntas específicas acerca da qualidade dos serviços públicos municipais e prioridades orçamentárias. Os entrevistados são solicitados a priorizar a aplicação dos fundos orçamentários para cada serviço e item do orçamento. Um resultado concreto da utilização dos resultados das pesquisas foi a mudança do perfil de financiamento do orçamento. Antes da institucionalização das pesquisas de opinião, muitos serviços e obras eram financiados por recursos externos ao orçamento; após o uso continuado das pesquisas, os recursos orçamentários passaram a ser a principal fonte de financiamento dos serviços e obras municipais.

Os resultados obtidos após anos de utilização da pesquisa de opinião sugerem que, se bem conduzida, pode ser um elo de ligação eficiente entre administradores públicos e cidadãos, bem como um mecanismo eficiente para incorporar a participação popular ao processo administrativo de cidades de pequeno e médio portes. A chave para seu sucesso é o seu uso periódico institucionalizado e sua ligação formal com o processo orçamentário. Além disso, pode-se obter, através da pesquisa de opinião, o *feedback* necessário dos serviços prestados e das políticas de alocação de recursos públicos.

O uso de painéis em questões controversas - O caso dos túneis sob o Rio Pinheiros

Para cidades de grande porte, uma forma de participação popular a ser considerada é o uso de painéis, que funcionam como tribunais de júri encarregados de discutir causas públicas. O estado de Minnesota (EUA) usou os painéis para discutir e encontrar soluções para o problema estadual de contaminação da água pela atividade agrícola, dada a natureza essencialmente agrícola da atividade econômica do Estado de Minnesota; o

processo demandou 22 mil dólares para ser implantado e levado a cabo. O primeiro passo foi informar os cidadãos do Estado sobre o projeto de que o governo dispunha para lidar com a questão; o que foi feito em reuniões informativas, em sete regiões do estado. Estas reuniões, além de informar os cidadãos, serviram como uma primeira base para selecionar os futuros participantes dos painéis, bem como para juntar informações regionais acerca do assunto, através de um questionário respondido pelos 300 participantes. Posteriormente, realizou-se uma pesquisa estadual com 700 pessoas para obter informações padronizadas sobre a atitude dos cidadãos com relação ao assunto e os diferentes comportamentos foram base para a seleção dos participantes dos painéis. Depois de feita a seleção, foram agendados 5 painéis regionais, ocorrendo a intervalos de um mês. Os painéis levavam 7 dias, dos quais 3 consistiam em explanações acerca dos modos de lidar com o problema da água e os restantes eram agendados pelos próprios participantes dos painéis, de acordo com suas opiniões a respeito das explanações prévias. O último dia era reservado à tomada de decisão sobre o projeto a ser implantado.

Os painéis tornam-se especialmente eficazes em questões polêmicas e que afetem um grande número de pessoas; trata-se de um método de incorporar a opinião da população ao processo decisório de um modo organizado, fornecendo-lhe informações que possibilitem tal tarefa. É um modo eficaz de contornar a questão do "pouco conhecimento" do cidadão, desculpa comum dos planejadores de políticas públicas para alijar os usuários e cidadãos das decisões deste porte.

Para ilustrar a utilidade dos painéis, pode-se tomar o exemplo da paralisação das obras viárias sob o Rio Pinheiros iniciadas pela administração Jânio Quadros. Trata-se de um projeto polêmico* e a administração do Partido dos Trabalhadores entendeu que a finalização das obras sob o Rio Pinheiros e na Avenida Juscelino Kubitschek não eram prioritárias, optando por sua paralisação. Segundo José Vitor Couto, presidente da Empresa

*. Sobre a polêmica acerca do projeto veja: *Folha de São Paulo*, "Prefeitura altera o projeto de túnel sob a avenida JK" (24/11/87); "Prefeitura quer empréstimo de Cr\$ 11bi para túnel" (4/02/88); *Jornal da Tarde*, "Um brinde sob o Rio Pinheiros. O túnel, quase pronto" (13/12/88); *Folha de São Paulo*, "Erundina retoma em julho parte das obras de Jânio" (20/04/89); *O Estado de São Paulo*, "Cidade enterra US\$ 150 milhões em túneis" (5/05/91), *Veja SP*, "Por que parou?" (29/04/92) p.22-24.

Municipal de Urbanização (EMURB), "foi feito um estudo e chegou-se à conclusão de que o gasto para encerrar as atividades na Juscelino e liberá-la para o tráfego normal empataria com o prejuízo que a população teria em três meses de congestionamentos na região".

Em uma obra de tamanho porte, que até abril de 1992 havia consumido quase 130 milhões de dólares dos cofres públicos e cuja finalização prevê mais 130 milhões, a realização de painéis para informar e consultar os cidadãos seria justificável do ponto de vista financeiro e talvez indispensável, do ponto de vista de prioridades de investimento de recursos públicos.

A tomada de decisão, como neste caso, pode levar a erros de cálculo financeiros e políticos; isto porque não houve divulgação de tal estudo, cujo conteúdo é questionável, uma vez que os termos de comparação colocados pelo presidente da EMURB referem-se ao prejuízo de três meses de congestionamento na região e não aos prejuízos ou benefícios da obra finalizada.

A tomada de decisão integrada dividiria as responsabilidades acerca da alocação dos recursos públicos, educando e promovendo a cidadania, amadurecendo as relações entre a sociedade e o Estado. Em suma, a decisão sobre obras e investimentos públicos deve ser tomada com base em relações de custo/benefício; no entanto, muitas vezes tais relações somente podem ser avaliadas satisfatoriamente se houver consulta aos usuários e cidadãos. Uma tomada de decisão arbitrária pode levar à ineficiência alocativa e à insatisfação dos habitantes da cidade.

Comitês de orçamentos como funcionam numa cidade de 400.000 habitantes

Na cidade de Portland¹⁰ a participação popular caracteriza-se pela cooperação entre moradores (através de associações de bairros) e governo local, bem como pela institucionalização dos canais de participação. Em 1984, a cidade de Portland estabeleceu a ONA (Office of Neighbourhood Associations), marco do que com o tempo tornou-se um dos maiores e mais complexos sistemas

⁹. Veja SP, 29/04/92, p.24

¹⁰. Mais precisamente, a população de Portland (Oregon), segundo dados do censo demográfico norte-americano de 1990, é de 437.319 habitantes.

institucionais de interação com o público. Hoje, 90% da cidade de Portland é coberta por associações de bairro filiadas à ONA e formadas através da ação dos cidadãos. Esta rede de organismos que visam atuar como canais de participação do público não se limita ao orçamento, absolutamente. Neste artigo, no entanto, ficaremos restritos à análise de sua participação no processo orçamentário.

Um dos mecanismos institucionais introduzidos pela ONA foram os Comitês de Assessoramento Orçamentário, formados por cidadãos voluntários, que têm como objetivo estudar a operação de órgãos municipais. Para cada ciclo orçamentário, é produzido um relatório detalhando o que os órgãos devem manter, adicionar ou eliminar de suas operações. Assim, uma revisão total do orçamento é necessária todos os anos, incluindo áreas onde podem ocorrer redução e eliminação de programas.

O resultado mais significativo do envolvimento dos cidadãos no processo de revisão orçamentária foi o aumento de responsabilidade dos grupos que elaboram e revisam o orçamento. A tomada de consciência de que mudanças no orçamento implicam na realocação de recursos entre diferentes alternativas modifica a visão acerca da elaboração do orçamento; esta tarefa passa a significar algo mais do que a simples aplicação de percentuais de aumento sobre os valores observados no orçamento do ano anterior - a chamada *visão incremental do orçamento*.

A participação popular numa megalópole - o sistema Kocho Katsudo

A cidade de Yokohama tem aproximadamente 3 milhões de habitantes, sendo a segunda maior cidade do Japão e caracterizando-se pelas atividades portuária e industrial. Por causa do crescimento populacional muito acelerado que Yokohama experimenta desde a década de 60, a administração municipal tem se defrontado com sensível aumento dos problemas urbanos. A fim de enfrentar a totalidade dos problemas e acreditando que tal tarefa só pode ser realizada satisfatoriamente com a percepção acurada das necessidades dos cidadãos, o governo municipal de Yokohama vem há alguns anos utilizando o sistema *Kocho Katsudo*, ou "atividades extensivas de escuta". Trata-se de um conjunto de mecanismos voltados exclusivamente para canalizar os desejos e necessidades dos moradores de Yokohama e certificar-se de que

sejam ouvidos e levados em conta na elaboração de políticas públicas e do orçamento municipal.

O primeiro mecanismo são os Serviços de Consulta, existentes em todos os departamentos públicos de Yokohama. Este sistema tem como objetivo lidar com todas as reclamações e desejos expressos pelos cidadãos, relacionados à administração municipal, resolvê-los e/ou encaminhá-los na medida do possível. O sistema lida com um total de 20 mil reclamações por ano.

Outro procedimento de que qualquer cidadão pode lançar mão, seja para causas individuais ou coletivas, é escrever uma carta (petição) endereçada ao Prefeito. Há facilidades para o envio destas cartas e o Prefeito de Yokohama recebe cerca de 3 mil delas por ano, utilizadas na elaboração do orçamento. Há ainda o Sistema de Monitoração, no qual as necessidades da população são percebidas por pessoas nomeadas "monitores". Em cada departamento da administração pública há monitores, como por exemplo o "Monitor da Saúde", que atende à população diretamente. A administração de Yokohama também utiliza pesquisas de opinião, conduzidas uma vez por ano.

O sistema mais importante, no entanto, é o sistema formado por uma organização voluntária chamada *Ward Residents' Congress* (WRC), ou Congresso dos Moradores dos Distritos, em tradução livre. Yokohama tem 14 distritos administrativos e em cada um deles há um "escritório" do WRC. O trabalho deste "congresso" é o de juntar informações da cidade, do distrito e de outras organizações correlatas sobre problemas de interesse da comunidade, promover debates acerca destes problemas e, posteriormente, submeter os resultados à administração da cidade e a outros órgãos públicos relevantes.

A elaboração do orçamento leva em conta as necessidades dos cidadãos, captadas pelo sistema descrito acima; ou seja, as reclamações, desejos, necessidades e pontos de vista expressos pelos cidadãos através de petições, monitores, serviços de consulta, pesquisas de opinião e do WRC são os *inputs* mais importantes do orçamento e somam aproximadamente 24 mil por ano. Dado este volume, é impossível atender a todos os pedidos no mesmo ano fiscal; aqueles menos complexos e que não requerem maiores alterações orçamentárias são atendidos no mesmo ou subsequente ano fiscal. Os pedidos mais complexos e que

necessitam de estudo de viabilidade de inclusão no orçamento são incluídos numa lista elaborada para tal fim; estima-se que 60% deles sejam atendidos em até 5 anos.

6. Conclusão

A análise das inovações nas práticas orçamentárias de cidades de outros países levanta a questão da possibilidade de transferência dessas experiências ao ambiente brasileiro. Num país sem um passado de envolvimento público na formulação de políticas de governo e no qual os governantes não têm compromisso com essa participação, pode-se questionar as possibilidades de sucesso dessas inovações.

Os primeiros passos dados pelas administrações petistas nas cidades analisadas representam uma tentativa de mudança da abordagem no trato da coisa pública. Os formuladores de políticas públicas das administrações petistas demonstram disposição em integrar o cidadão ao processo de tomada das decisões que os afetam diretamente e em aumentar a transparência da administração pública.

No entanto, o processo de introdução de inovações revela-se problemático, antes devido a problemas de caráter organizacional e administrativo do que propriamente de caráter cultural.

Um governo que tenha como objetivo a introdução e aperfeiçoamento de métodos de participação popular na administração pública deve ter como preocupação básica a questão da institucionalização do processo. Caso contrário, há grandes chances dos esforços serem perdidos por ocasião da troca de governo. O caso dos municípios paulistas sugere que há um longo caminho a percorrer, pois a institucionalização requer metodologias de aplicação e avaliação do processo bem definidas. Além disso, o conceito de participação popular deve ser expandido, a fim de incorporar formas alternativas de promoção da participação popular no processo orçamentário.

Apesar de cada cidade ter características únicas nos planos econômico, político e social - o que implica no uso de formas diferentes de promover a participação do cidadão - os pressupostos e critérios de avaliação dessa participação devem constituir um elemento comum entre as cidades.

A consequência mais imediata da introdução de práticas participativas na elaboração do orçamento deveria ser a modernização, na medida em que possibilite aos integrantes da administração pública maior entendimento do orçamento enquanto uma ferramenta de comunicação, planejamento e controle. Neste sistema, sua elaboração deixa de constituir uma prática mecânica, de significado obscuro, passando a ter um sentido concreto.

Somente a institucionalização do processo permitirá que o orçamento perca o estigma de caixa preta e passe a refletir de modo mais acurado as demandas da municipalidade. Ao mesmo tempo, correm por fora dois outros fenômenos não menos importantes: a modernização da administração pública e a promoção da cidadania.

Bibliografia

Bittar, Jorge, org. (1992) *O Modo Petista de Governar*, Partido dos Trabalhadores - Diretório Regional de São Paulo, São Paulo, 324 p.

Blodgett, Terrell, (1977) "Steps to Succeed with Zero-base Budgeting Systems", *Management Controls*, vol. 24, p.14-23.

Bossois, I. L., (1987) "A Formulação Democrática do Orçamento Municipal - A Experiência de Vila Velha, ES, no Período 1983/1986, *Revista de Administração Municipal*, vol. 34, nº 184, (Julho-Setembro, 1987), p.6-11.

Clary, E., (1986) "A Framework for Citizen Participation: Portland's Office of Neighbourhood Associations", *Management Information Service Report*, vol. 18, nº 9, (Sept. 1986), 13p.

Cope, G. H., (1986), "Municipal Budgetary Practices", *Baseline Data Report*, vol. 18, (Maio-Junho, 1986), p.1-13.

Crosby, N. and Kelly, J., (1986) "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol. 46, nº 2, (Março-Abril, 1986), p.170-178.

Cupps, Stephen D., (1977) "Emerging Problems of Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol. 37, nº 5, (Set-Outubro, 1988), p.478-487.

Daniel, Celso, (1988) "Poder Local", *Espaço e Debate*, vol. 8, nº 24, p.37-58.

DEBATE: PODER LOCAL, (1981) *Espaço e Debate*, vol. 1, nº 3, (Setembro 1981), p.129-45.

McCann, William J., (1980) "An Examination of Innovations in Modern Budgeting", *Optimum*, vol. 11, nº 2, p. 26-39.

Mister, Melvin A., (1985) "The Corporate Municipality: Adapting Private Business Management Approach to City", *Urban Land*, vol. 44, (Março 1985), p.24-7.

Pickards, Robert C. (1984) "How the Spending Patterns of Cities Change: Budgetary Incrementation Reexamined", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4 (Outono, 1984), p. 56-74.

Poister, Theodore H. e Streib, Gregory, (1989) "Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade", *Public Administration Review*, vol. 49 (Maio-Junho, 1989) p.240-8.

Reinhart, George W., (1979) "Zero-base Budgeting: How to Do it", *Management Information Service Report*, vol. 10 (Verão, 1979), p.1-10.

Reston, J. e Rocha, N., (1985), "A Câmara de Vereadores na Elaboração Democrática da Proposta Orçamentária", *Revista de Administração Municipal*, vol. 32, nº 177, (Out-Dezembro, 1985), p.46-55.

Saigo, Michikazu, (1981) "Budget Preparation Through Citizens Participation in the City of Yokohama", *Local Finance*, vol. 10 (Junho, 1981), p.13-23.

Rosener, Judy B., (1988) "Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness", *Public Administration Review*, vol. 38, nº 5, (Set-Outubro, 1988), p.457-463.

Singer, P., (1991), "Orçamento e Democracia no Brasil", *Economia em Perspectiva*, nº 85, (Outubro 1991), p.1-2.

Tobin, Thomas, (1988) The Budget as a Communication Tool, *Management Information Service Report*, vol. 20, p.1-17.

Watson, D. and Juster, R., (1991) "Institutionalized Use of Citizen Surveys in the Budgetary and Policy-Making Processes: A Small City Case Study", *Public Administration Review*, vol. 51, nº 3, (Maio-junho, 1991), p.232-239.

TEXTOS JÁ PUBLICADOS:

- n° 01 - A PRAGMATIC APPROACH TO STATE INTERVENTION: THE BRAZILIAN CASE.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 02 - THE PERVERSE MACROECONOMICS OF DEBT, DEFICIT AND INFLATION IN BRAZIL.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 03 - A TAXA DE SALÁRIOS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO.
Domingo Zurrón Ocio
- n° 04 - ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, LUCROS E JUROS.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 05 - INVESTMENT DECISION AND THE INTEREST RATE IN NORMAL AND EXCEPTIONAL TIMES.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 06 - O IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES (IUT).
Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque
- n° 07 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA VIDA EM SOCIEDADE.
Robert Norman Nicol
- n° 08 - O DÉCIMO PRIMEIRO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 09 - THE VANISHING MOTIVATION TO SOLVE THE DEBT CRISIS.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 10 - CRIME, VIOLÊNCIA E CASTIGO.
Robert Norman Nicol
- n° 11 - UM MODELO INTEGRADO PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS.
Annibal Parracho Sant'Anna
Dani Gamerman (IM/UFRJ)
Hélio dos Santos Migon (IM/UFRJ)
- n° 12 - IMPOSTO INFLACIONÁRIO E EFEITO OLIVEIRA-TANZI: UMA VERSÃO COMBINADA.
Paulo Roberto Arvate
- n° 13 - WAGES, EFFICIENCY AND LABOR MARKET REGULATION IN AN INFLATIONARY ENVIRONMENT.
Guillermo Tomás Málaga
- n° 14 - OS KEYNESIANOS NEO-RICARDIANOS E OS PÓS-KEYNESIANOS: COMENTÁRIOS A AMADEU E DUTT.
Antonio Carlos Alves dos Santos

nº 15 - THE RECENT BRAZILIAN TRADE LIBERALIZATION IN
HISTORICAL PERSPECTIVE
GESNER OLIVEIRA
MARCELO ALLAIN

nº 16 - PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS PARTICIPATIVAS:
UM ESTUDO DE CASO DE PREFEITURAS PAULISTAS
CARLOS A. C. RIBEIRO
WALTER T. SIMON

Importante

Trata-se de uma versão preliminar de um trabalho a ser publicado oportunamente, estando, pois, sujeito a alterações, razão pela qual nenhuma parte deste poderá ser publicada sem a prévia autorização de seu autor.

**Escola de Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas**

**Departamento de Planejamento e Análise Econômica Aplicados à
Administração (PAE)**

**Avenida Nove de Julho 2029
São Paulo CEP 01313 Tel.: (55)(11) 284 2311
BRASIL**